

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ POLİTİKALARI

Cem BALOĞLU  
İş Müfettişi

### ÖZET

Her yıl milyonlarca insan iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucunda hastalanmakta, yaralanmakta ya da hayatlarını kaybetmektedir. İş kazaları ve meslek hastalıkları, insani boyutunun yanında, ülke ekonomilerinde de ciddi kayıplara yol açmaktadır. Bu durum, bütün dünya ülkelerini gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzeyde kapsamlı bir iş sağlığı ve güvenliği (İSG) politikası oluşturmaya ve uygulamaya zorlamaktadır. Avrupa Birliği tarafından 1952 yılından bu yana iş sağlığı ve güvenliği alanında önemli çalışmalar yapılmaktadır. Avrupa Konseyi tarafından 1989 yılında kabul edilen 89/391 sayılı Çerçeve Direktif ile Avrupa Birliği'nde (AB) iş sağlığı ve güvenliğinin (İSG) temel ilkeleri ortaya konulmuştur. Bunun yanında, Avrupa Komisyonu tarafından 1978 yılında beri İSG'ye yönelik uzun dönemli eylem programları hazırlanmaktadır. Bu programlar AB'de İSG'nin gelişimine önemli bir etki yapmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, iş sağlığı ve güvenliği Avrupa Birliği'nin en ileri ve önemli sosyal politika alanlarından biri haline gelmiştir. Bu çalışmada, Avrupa Birliği'ndeki iş sağlığı ve güvenliği politikaları analiz edilmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Direktif, İş Güvenliği, İş Sağlığı, Politika, Program.

## ABSTRACT

### *Occupational Health And Safety Policies in European Union*

Millions of people die or are injured or fall in every year as a result of work accidents and occupational diseases. In addition to human dimension, work accidents and occupational diseases leads to serious loses in the national economies. This stuation forces the all world countries to create and apply comprehensive OHS policies at both national and international levels. Important studies in the field of occupational health and safety have been made by European Union since 1952. The Framework Directive 89/391/EEC of the European Union (EU) which was adopted in 1989 by the Council lays down main principles of occupational health and safety (OHS) in EU. Furthermore, the European Commission has been working on long-term action programmes on OHS at work since 1978. These programmes have had a strong influence on the development of OHS in EU. As a result of this, occupational health and safety has become one of the most important and advanced social policy areas in European Union. In this study, occupational health and safety policies in European Union has been analyzed.

**Key Words:** Directive, Occupational Safety, Occupational Health, Policy, Programme.

## GİRİŞ

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) verilerine göre; dünya üzerinde günde ortalama 6,000 ve yıllık 2,2 milyondan fazla insan iş kazası ve meslek hastalığı sonucunda hayatını kaybetmektedir. Bu ölümlerin 1,7 milyondan fazlasının meslek hastalıklarından, geri kalanının da iş kazalarından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Bunun yanında, iş kazası ve meslek hastalıklarına bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik maliyetin ise dünya gayri safi yurt içi hasılasının % 4'ü düzeyinde olduğu tahmin edilmektedir (ILO, 2005, s.1). Dolayısıyla, iş kazaları ve meslek hastalıkları, insani boyutunun yanında, ülke ekonomilerinde ciddi kayıplara da yol açmaktadır. (Alli, 2001, s.7).

Bu durum, bütün dünya ülkelerini gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzeyde kapsamlı bir iş sağlığı ve güvenliği (İSG) politikası oluşturmaya ve uygulamaya zorlamaktadır (Çakır, 2004, s.66-67).

Avrupa Birliği'nde (AB) iş sağlığı ve güvenliği İSG alanındaki gelişimin başlangıcını, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) çerçevesinde 1952 yılına kadar götürmek mümkündür. Ancak, Birlik tarafından 1972 yılında yapılan Paris Zirvesi ve 1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi, AB'de İSG'nin gelişimi bakımından büyük önem teşkil etmektedir. Bu noktadan hareketle, AB'deki İSG politikaları; AKÇT'nin kuruluşundan Paris Zirvesi'ne kadar geçen dönem, Paris Zirvesi'nden Tek Senedin kabulüne kadar geçen dönem ve Tek Senet sonrası dönem olmak üzere üç başlık altında ele alınarak incelenebilir (Yılmaz, 2009, s.65-70).

### **1. İLK ADIMLAR: 1952-1972 ARASI DÖNEM**

AB'de İSG'ye yönelik ilk çalışmalar AKÇT'nin kuruluşuyla başlamaktadır. AKÇT'nin kuruluş amaçlarından bir tanesi de, kömür madenlerinde patlama veya yangın şeklinde ortaya çıkan kazaların azaltılmasıdır. İlerleyen yıllarda, kömür madenlerine ilişkin alınan tedbirler diğer maden endüstrileri için de benimsenerek yaygınlaştırılmıştır. Daha sonra AB'de İSG ile ilgili düzenlemeler, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ile nükleer santrallerin güvenli hale getirilmesi, çalışanların ve halkın sağlık ve güvenliğinin korunması çabalarıyla sürdürülmüştür (Çakır, 2004, s.66,67).

Avrupa ülkelerinde öteden beri sosyal yönetim anlayışlarının başarısı, işçi ve işveren örgütlerinden oluşan sosyal taraflar arasındaki uzlaşmaya bağlı görülmüştür. Bu nedenle, birçok Avrupa ülkesinde siyasal ve toplumsal düzeyde uzlaşma sağlayıcı ve çok taraflı sosyal diyalog mekanizmalarına rastlamak mümkündür (Uçkan, 2005, s.250).

AB'de İSG alanındaki sosyal diyalog da AKÇT zamanında kurulmuş olan Maden Güvenliği Komisyonu ile başlamaktadır. Maden Güvenliği Komisyonu 1957 tarihinde AKÇT Bakanlar Konseyi kararına dayalı olarak kurulmuştur. Komisyon, üye ülkelerin hükümetleri tarafından atanan 24 üyeden oluşmaktaydı. Her ülke, ikisi işçi, ikisi işveren temsilcisi olmak üzere

toplam dört üye atayabilmekteydi. Komisyon Başkanı ise AKÇT Yüksek Otorite'si tarafından atanmaktaydı. Komisyon'a Uluslararası Çalışma Örgütü'nden temsilcilerin danışman sıfatıyla katılabilmesi mümkündü. Birleşik Krallık hükümetince atanan temsilciler ise Komisyon'a gözlemci sıfatıyla katılmaktaydı. Maden Güvenliği Komisyonu, kömür madenlerindeki güvenliğin geliştirilmesine yönelik faaliyette bulunmaktaydı. Bu doğrultuda, yapılmış olduğu araştırmaların sonuçlarına göre üye ülkelerin hükümetlerine kömür madenlerindeki güvenliğin geliştirilmesine yönelik öneriler sunmaktaydı. Aynı zamanda, kömür madenlerindeki iş kazalarının önüne geçilebilmesi için istatistiksel veriler hazırlayarak, Yüksek Otorite'ye yardımcı olmaktaydı. Kömür madenlerinde çalışan işçilerin sağlık ve güvenliklerinin korunmasında oldukça etkin olduğu görülen ve daha sonra Maden Güvenliği ve Sağlık Komisyonu adını alan Komisyon'un faaliyet alanı, diğer madenlerde de benzer sorunların olduğu düşüncesiyle 27 Haziran 1974 tarihinde çıkarılan Konsey Kararı ile genişletilmiştir (Baloğlu, 2013, s.37).

Bu dönemde, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması'nın 36 ncı maddesiyle; üye ülkelerin kamu ahlakı, kamu düzeni ve kamu güvenliği ile insan, hayvan ve bitki sağlığının korunması amacıyla malların serbest dolaşımına kısıtlamalar getirebileceği öngörülmüştür. Bu madde hükmüne dayanarak üye ülkeler, başka bir üye ülke malını kendi İSG normlarına uygun olmadığı gerekçesi ile reddedebilme hakkını elde etmiştir. Roma Antlaşması'nın "*Sosyal Hükümler*" başlıklı bölümünde yer alan 117 nci maddesinde ise, işçilerin yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Her ne kadar Antlaşma, üye ülkeler arasında iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunma ile iş sağlığı alanlarında iş birliği yapılmasına işaret etse de, AB'ye ortak bir politika oluşturma ve yürütme konusunda yetki vermemiştir (Kalyoncu, 2007, s.12,13).

Birlik düzeyinde sosyal diyalogun gelişimi bakımından 1957 tarihinde imzalanan Roma Antlaşması da oldukça önemlidir. Roma Antlaşması'na dayanarak Avrupa Komisyonu'na; üye ülkelerin sosyal politikalarını koordine etme ve işçi ve işveren tarafları arasında anlaşmaya dayalı ilişkiler kurma konusunda görevler verilerek, ilk kez Birlik düzeyinde sosyal ortaklık düşüncesi dile getirilmiştir. Bu doğrultuda, sosyal tarafların Topluluğun

karar alma süreçlerine katılımını sağlamaya yönelik çeşitli danışma komiteleri kurulmuştur. Bunlar arasında en dikkat çekici olanı ise sosyal diyalogun sağlanmasına yönelik önemli faaliyetlerde bulunan Ekonomik ve Sosyal Komite'dir (Uçkan, 2005, s.251-252).

Bu dönemde, her ne kadar İSG'ye yönelik birtakım çalışmalar yapılsa da, önceliğin ekonomik kalkınmaya verilmesi ve bu nedenle sosyal politikaya ilişkin düzenlemelerin geri planda kalması sebebiyle İSG alanında büyük bir ilerleme kaydedildiğinden bahsedilemez (Karluk, 1996, s.1).

## **2. PROGRAMLI DÖNEME GEÇİŞ: 1970-1987 ARASI DÖNEM**

AB'de 1970'li yıllar sosyal politikanın ivme kazanmaya başladığı bir dönemdir. Gümrük Birliği'nin kurulmasından sonra ekonomik ve parasal birliğin tartışılmaya başlanması, Birliğin sosyal politika sorunlarının da önem kazanmasını beraberinde getirmiştir (Özsuca, 2003, s.329).

AB tarafından 1972 yılında yapılan Paris Zirvesi sonrasında bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşmaya başlamış ve 1978 yılında ilk Sosyal Eylem Programı uygulamaya konulmuştur (Hermans, 2001, s.36). Konsey Kararı ile 1978 yılında kabul edilen 78/C 165/1 sayılı İşyerindeki Sağlık ve Güvenliğe İlişkin Eylem Programı (1978-1982) İSG faaliyetlerine yönelik dört ana konu üzerinde durmaktadır. Bunlar;

- İşe ilişkin kaza ve hastalıkları önleme,
- İşçileri tehlikeli maddelere karşı koruma,
- Makinelerin tehlikeli ve zararlı etkilerine karşı önlem,
- İşyerindeki İSG yaklaşımlarını iyileştirme,

olarak ifade edilebilir.

İlk Eylem Programı'nın uygulamaya konulmasının ardından, işçilerin işyerindeki kimyasal, fiziksel, biyolojik etkenlere karşı koruma ölçütlerinin uyumlaştırılmasını amaçlayan 80/1107/EEC sayılı Direktif 1980 yılında ka-

bul edilmiştir. Aynı yıl yayınlanan diğer dört direktif ise işçilerin kurşuna (82/602/EEC), asbeste (83/477/EEC), gürültü kirliliğine (86/188/ECC) ve diğer tehlikeli maddelere (88/364/ECC) maruz kalmalarını önleme amacını taşımaktadır (Piyal, 2009, s.43).

Birlik tarafından 1972 yılında yapılan Paris Zirvesi'nden sonra 1974 yılında 74/325 sayılı Konsey Kararı ile İşyerinde Güvenlik, Hijyen ve Sağlığın Korunmasına İlişkin Danışma Komitesi kurulmuştur (Geyer, 2000, s.74). Komite'de, üye ülkelerin hükümetlerinden, işçi ve işveren örgütlerinden ikişer temsilci olmak üzere toplam elli dört üye yer almaktaydı. Komite üyeleri Konsey tarafından atanmaktaydı. Komite'nin Başkanı'nı ise Komisyon tayin etmekteydi. Bununla birlikte, Komite Başkanı'nın oy hakkı bulunmamaktaydı. Komite'nin başlıca görevi, işte sağlık, güvenlik ve hijyenin korunması için hazırlanan ve uygulanan faaliyetlerle ilgili olarak Komisyon'a yardımcı olmaktaydı. Komite'nin faaliyet alanı, maden endüstrileri ve radyasyon yayılımından kaynaklanan risklere karşı işçilerin sağlığının korunmasına ilişkin AAET'yi kuran Antlaşma ile belirlenen özel düzenlemeler dışında tüm alanları kapsamaktaydı (Baloğlu, 2013, s.38,39).

Bu dönemdeki İkinci Eylem Programı (1984-1988) ise, kaza ve tehlikeli maddelere karşı koruma; sağlık ve güvenlik bilgi ve eğitiminin geliştirilmesi; istatistikler; araştırma; kurumsal yönetim ve üye devletler ile AET ve diğer uluslararası kuruluşlar arasında sağlık ve güvenlik konusundaki işbirliğini geliştirmek konularında birçok yeni öneri sunmuş, ancak kabul konusunda istenilen başarı sağlanamamıştır. Bu durumun en büyük nedeni, işyerindeki tehlikeli kimyasallara maruz kalma düzeyinin tespit edilmesine ilişkin teknik zorluklar ve Konsey içinde oybirliği ilkesinin geçerli olmasıdır (Kalyoncu, 2007, s.15).

### **3. TEK SENETLE YAŞANAN DÖNÜŞÜM: 1987 VE SONRASI DÖNEM**

AB'de İSG alanındaki en önemli adım, 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile olmuştur. Avrupa Tek Senedi, AB'ye üye ülkelerin iç pazarlarında mevcut olan norm ve standart farklılığını ortadan kaldırarak tek bir pazar yaratılmasını amaçlamaktadır. Avrupa Tek Se-

nedi, ekonomik bütünleşme ve derinleşmeyi sağlamaya yöneliktir (Günoğur, 2007, s.24).

Avrupa Tek Senedi ile sosyal politikaya ilişkin konularda ağırlıklı oy çokluğu prensibi benimsenerek; Birliğin sosyal politika alanlarının geliştirilmesi açısından önemli bir adım atılmıştır. Avrupa Tek Senedi'nin "*Sosyal Politika*" başlıklı 3 üncü bölümünde yer alan (118a) maddesi, Birliğin yasama organı olan Konsey'e, İSG'de nitelikli çoğunlukla mevzuat çıkarma yetkisi vermiştir. Bu maddeye göre çıkarılacak direktifler, İSG alanındaki asgari yükümlülükleri belirleyecektir. Ancak, bu prensip ülkelerin daha yüksek koruma getirmesine de engel olmayacaktır. Diğer taraftan, tek pazarda ticarete dayalı tüm engellerin ortadan kaldırılmasını ve malların sınırlar ötesi serbestçe dolaşımını öngören Senedin (100a) maddesi, aynı zamanda İSG ile de ilgilidir. Bu maddenin 3 üncü bendinde; Komisyon'un sağlık, güvenlik, tüketicilerin ve çevrenin korunmasıyla ilgili alanlarda daha kapsamlı düzenlemeler yapabileceği belirtilmektedir. Tek Senetle birlikte, İSG alanında yeni öneriler geliştirerek Komisyon'a sunan ve bu sayede İSG faaliyetlerinin gelişimine katkıda bulunması öngörülen işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden oluşan üçlü istişari yapı resmen kurulmuştur. Bu durum, İSG politikalarının dengeli bir şekilde sürdürülebilmesi bakımından önem teşkil etmektedir (Baloğlu, 2013, s.27,28).

Tek Senedin kabulünden sonra Avrupa Komisyonu tarafından, 1987 yılı Kasım ayında Konsey kararıyla kabul edilen Üçüncü Eylem Programı uygulamaya konulmuştur. Program; sağlık ve güvenlik alanında alınacak önlemler, eğitime dayalı politikalar, işçi ve işveren tarafları arasındaki diyalogun geliştirilmesi ve küçük ve orta büyüklükteki işletmelere karşı özel koruyucu önlemlerin alınması konularına odaklanmıştır (Piyal, 2009, s.46,49).

### **3.1. 89/391 Sayılı Çerçeve Direktif:**

Avrupa Parlamentosu, 1988 yılında iç pazar ve çalışanların korunmasına ilişkin dört önerge hazırlamıştır. Bu önergelerle Parlamento Komisyon'dan, İSG alanında çıkarılacak direktiflere temel teşkil edecek ve İSG konusunda tüm riskleri içerecek, bir çerçeve direktif çıkarmasını istemiştir.

Üye ülkelerin İSG konusundaki yasal düzenlemelerinin hem birbirinden çok farklı hem de geliştirilmeye muhtaç oluşu, çalışanların sağlık ve güvenliklerinin sağlanması yönünden ülkeler arasında haksız rekabet yaratmıştır. Ayrıca, iş kazası ve meslek hastalıklarının gerçekleşme oranlarının yüksekliği, gecikilmeksizin çalışanların sağlık ve güvenlikleri daha iyi korunmaya alınması gerektiği sonucunu doğurmuştur. Bu gerekçelerle, 12 Haziran 1989 tarihli 89/391/EEC sayılı İşte Çalışanların Sağlık ve Güvenlik Tedbirlerini İyileştirmeye Yönelik Tedbirler Alınmasına İlişkin Konsey Direktifi hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. (Baloğlu, 2013, s.45).

Tek Senedin getirdiği açılımla birlikte çıkarılan 89/391 sayılı Direktif’le tüm riskleri kapsayacak şekilde genel düzenlemeler yapılmıştır. Bu Direktif’le AB’nin İSG konusundaki faaliyet alanları; güvenlik, sağlık, psikolojik ve ergonomik faktörler, kimyasal, fiziksel ve biyolojik etkenler ile İSG yönetimi olarak belirlenmiş ve her bir risk ve faaliyet alanı için ayrı ayrı direktif çıkarılması öngörülmüştür. Bu Direktif, kendinden sonra çıkarılan diğer direktiflere temel oluşturması sebebiyle “Çerçeve Direktif” olarak nitelendirilmektedir (Baloğlu, 2013, s.45,47).

89/391 sayılı Çerçeve Direktif, AB’de İSG’nin en temel belgeleri arasında yer almaktadır. Bu Direktif, özellikle İSG alanına “önleyicilik” ve “ortak sorumluluk” gibi ilkeleri getirmiş olması bakımından önem taşımaktadır. İş kazası ve meslek hastalığı oranlarının yüksek düzeylerde seyretmesi nedeniyle, çalışanların sağlık ve güvenliklerinin daha yüksek düzeyde korunabilmesi için önleyici önlemlerin alınması ve mevcut önlemlerin iyileştirilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda, İSG alanında başarı elde edilebilmesi için hem çalışan hem de işveren taraflarının sürece dahil edilmesi şarttır (Akın, 2005, s.2).

Direktif’te işverenlerin yükümlülükleri oldukça geniş tutulmuştur. İşverenler için; çalışanların sağlığını ve güvenliğini korumak, mesleki tehlikeleri önlemek, bilgilendirme, eğitim ve kurumsal gereklilikler için her türlü önlemi almak ve İSG alanında durumu daha iyiye götürmek için değişen koşullara adaptasyon genel bir yükümlülük olarak kabul edilmiştir. İşveren, işle ilgili her konuda çalışanların sağlığını ve güvenliğini koruyacak ve İSG konusunda çalışanların yükümlülükleri, işverenin sorumluluğu ilkesini etki-



lemeyecektir. Direktif'te işverenlerin yükümlülükleri oldukça geniş tutulmasına rağmen, üye ülkelere işverenlerin sorumluluklarının bazı konularda sınırlandırılabilmesine dair esneklik sağlanmıştır. Çerçeve Direktif'le sadece işveren tarafına değil, aynı zamanda işçilere de bir takım görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. İşçiler, aldıkları eğitim ve işverenin talimatı gereği kendi sağlık ve güvenliklerinden sorumlu tutulmuştur (Hollmen, 2009, s.19-22).

### **3.2. Avrupa Sosyal Şartının Kabulü:**

Tek Senedin kabulünden sonra, tek pazarın sosyal unsurlarla zenginleştirilmek istenmesi ve Topluluk vatandaşlarının çalışma ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi AB için politik bir amaç olmuştur. Bu amaçla, bir bildirge şeklinde kabul edilen "*Avrupa Sosyal Şartı*" 18 Ekim 1961 tarihinde Torino'da Avrupa Konseyi üyesi ülkelere imzalanmıştır (Erdoğan, 2008, s.123). Söz konusu Şart ile içerisinde İSG'nin de yer aldığı on iki temel konuda AB düzeyinde bazı temel kurallar tespit edilmiş ve tüm çalışanların güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olma hakkı olduğu belirtilmiştir. Şart'ın 3 üncü maddesine göre, Şart'ı onaylayan ülkeler;

- Güvenlik ve sağlık alanında yasal düzenlemeler yapmayı,
- Gözetim önlemleriyle bu düzenlemelerin uygulanmasını sağlamayı,
- Gerektiğinde İSG'yi geliştirmeyi amaçlayan önlemler konusunda işçi ve işveren örgütlerine danışmayı,

taahhüt etmişlerdir. Türkiye Sözleşme'yi 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 1989 tarihinde onaylamıştır.

Avrupa Sosyal Şartı, kabul edildiği tarihten bu yana ortaya çıkan temel sosyal değişimler nedeniyle Avrupa Konseyi tarafından 3 Mayıs 1996'da Strasbourg'da gözden geçirilmiştir. Güncellenen Avrupa Sosyal Şartı'na imza koyan ülkeler İSG ile ilgili olarak, işverenlerin ve çalışanların örgütlerine danışarak, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

- İSG ve çalışma ortamı hakkında tutarlı bir ulusal politika oluşturmayı, uygulamayı ve bunu belli aralıklarla gözden geçirmeyi,

**Kamu-İş; C:14, S:2/2015**

- Güvenlik ve sağlık alanlarında yönetmelikler hazırlamayı,
- Denetim yoluyla bu yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamayı,
- Tüm çalışanlar için, aslen koruma ve danışmanlık işlevlerine sahip iş sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesini desteklemeyi,

Kararlaşmışlardır (Baloğlu, 2013, s.29).

Birliğin, ekonomik bütünleşmenin yanında sosyal boyutların da giderek önem kazandığı siyasi bir yapıya doğru yönelmesine neden olan Maastricht Antlaşması'nda, İngiltere'nin karşı çıkması nedeniyle Sosyal Şart'a yer verilmemiştir. Avrupa Sosyal Şartı, İSG'nin yaşam hakkı ile ilişkilendirilmesi bakımından önem teşkil etmektedir. Sosyal Şart'a uygun olarak hazırlanan ve üye ülkelerce de kabul edilen Sosyal Politika Anlaşması, İngiltere'nin de çekincesini sona erdirmesiyle birlikte, 1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması'yla AB kurucu antlaşmalarına eklenmiş ve üye ülkeler Şart'ın kapsadığı tüm alanlardaki yükümlülükleri üstlenmişlerdir (Bozkurt, 2001, s.230; Ekonomi, 1997, s.33).

### **3.3. İşte Güvenlik, Hijyen ve Sağlık Hakkında Topluluk Stratejisi (1996-2000):**

AB'de mevzuat doğrultusunda geliştirilen ve uygulanan stratejik yaklaşımların özellikle Tek Senedin yürürlüğe girmesinden sonra uygulanan eylem programlarında belirlenen hedeflere ulaşılmasında yetersiz kalması, yeni stratejik yaklaşımların aranmasına yol açmıştır. Bu doğrultuda, Komisyon tarafından yayımlanan İşte Güvenlik, Hijyen ve Sağlığın Korunması Alanındaki Topluluk Eylemlerinin Genel Çerçevesi (1994-2000) başlıklı öneri programı, Birlik tarafından İSG alanında uygulanacak yeni stratejileri tartışmaya açmıştır. Komisyon bu programla, İSG alanındaki faaliyetlerin sadece mevzuata dayalı olarak sürdürülmesinin yetersizliğini savunarak, mevzuat dışı önlemlerin de sürece dahil edilmesi gerektiğini ve İSG alanında öncelikli faaliyet alanları ile yeni stratejik yaklaşımların belirlenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu program, Avrupa Komisyonu tarafından 12 Temmuz 1995'te yayımlanan İşte Güvenlik, Hijyen ve Sağlık Hakkında Top-

luluk Stratejisi (1996-2000) başlıklı eylem programına esin kaynağı olmuştur (Baloğlu, 2013, s.52,53).

Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan bu Program'da, İSG alanında 1996 ve 2000 yılları arasında yapılması öngörülen faaliyetler üç ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar;

-İSG'nin geliştirilmesine yönelik mevzuat dışı önlemler,

-Mevcut yasal düzenlemeler ve yasal olarak düzenlenmesi gereken yeni konular,

-İSG'nin diğer topluluk politikaları içerisindeki yeri,

olarak sıralanabilir. Program'da, bu konu başlıkları altında gruplandırılmış 11 özel faaliyet belirlenmiştir.

İSG'nin geliştirilmesine yönelik mevzuat dışı önlemler; mevzuat dahilindeki konularla ilgili rehberlik sağlayacak yayınlar hazırlamak, mevzuatla düzenlenmemiş alanlara yönelik eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapmak, İSG alanında oluşabilecek yeni risklere karşı önlemler geliştirmek ve KOBİ'lerin İSG ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik güvenlik programının kurulmasını sağlamak olarak sayılabilir.

Mevcut yasal düzenlemeler ve yasal olarak düzenlenmesi gereken yeni konular başlığı altında yapılması öngörülen faaliyetler ise; ulusal mevzuata uyarlanan Birlik mevzuatının etkin bir biçimde uygulanmasının sağlanması, Komisyon'un yaptığı önerilerle ilgili sürecin izlenmesi, Birlik mevzuatının gözden geçirilmesi ve riskin sınırlandırılması ve risk değerlendirme başlıkları altında toplanmaktadır.

Son olarak, İSG'nin diğer topluluk politikaları içerisindeki yeri ana başlığı altında, AB Komisyonu faaliyetleri arasındaki uyumun geliştirilmesi, AB'ye üyelik aşamasında bulunan ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesi ve AB ile uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi şeklinde üç hedef belirlenmiştir.

AB İSG'ye ilişkin bu Program'la, bilgi toplumuna geçişe imkan sağlayan ve değişen iş çevresinin ihtiyaçlarına cevap verecek yenilikçi ve ileriye dönük bir yaklaşım benimsemiştir. Bu nedenle, önceki dönemlerde AB'nin İSG alanındaki başlıca amacı mevzuat çıkarmak iken, 1996-2000 dönemine ilişkin Eylem Programı'yla bilgilendirmeye ve mevcut mevzuatın doğru ve etkin biçimde kullanılmasına yönelik politikalar önem kazanmıştır (European Commission, 1995, s.9).

Ancak Komisyon 1998-2000 döneminde, işgücünün yaşlanması, kadın işgücü oranının artması, geçici ve kısmi süreli istihdam artışı ve bağımsız çalışanların artması sonucunda uygulanmakta olan programın genel çerçevesini değiştirme yoluna gitmiştir. Bu dönemde Komisyon, iş kazası ve meslek hastalıkları oranlarının azaltılmasına ve istihdam oranlarının artırılmasına yönelik daha etkili ve verimli bir İSG programı hazırlamak için, sosyal tarafların katılımını da artırmaya çalışarak, 2000 yılına yönelik yeni hedeflerin belirlenmesini tartışmaya açmıştır. AB'de 1994 ve 1998 yılları arasında iş kazaları oranında % 10 oranında bir düşüş kaydedilerek önemli bir başarı sağlanmış olsa da, iş kazaları ve meslek hastalıkları bu dönemde bazı ülkeler ve sektörler için önemli bir sorun olma özelliğini korumuştur (Piyal, 2009, s.68,69).

#### **3.4. İşte ve Toplumda Değişime Uyum Kapsamında Yeni İş Sağlığı ve Güvenliği Stratejisi (2002-2006):**

AB'de 1990'lı yıllarda belirginleşen iş piyasasına yönelik sorunlar, istihdam konusunda Birlik düzeyinde çalışmalar yapılması gerektiği sonucunu doğurmuştur (Becerren ve Kasalak, 2010, s.50). Bu sorunlarla mücadele etmek üzere, Birlik düzeyinde alınan bir dizi karardan oluşan Avrupa İstihdam Stratejisi, 1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde ortaya konulmuştur (Kaya, 2007, s.76). Avrupa İstihdam Stratejisi'yle ilgili olarak, 2000 yılının Mart ayında Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi, Birliğin temel amacının "kaliteli iş" yaratmak olması gerektiğini ifade etmiştir. Sağlık ve güvenlik unsurları ise, kaliteli bir iş için vazgeçilmez değerler olarak görülmüştür.

Komisyon'a göre, organizasyon yapılarında meydana gelen değişiklikler, iş sağlığını ve tatmin düzeyini olumsuz yönde etkileyerek stres, dep-

resyon, taciz, sindirme gibi nedenlere dayalı sağlık sorunlarının hızla artmasına sebep olmuştur. Belirli bir risk unsuruna bağlı olmayıp, işin doğasından kaynaklanan ve birden fazla unsura dayalı olarak ortaya çıkan bu sorunların çözümünde daha genel ve kapsayıcı bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği noktasından hareketle, Komisyon tarafından İSG alanında yürütülecek Birlik politikasının esas amacı; fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden iş tatminin sağlanması olarak belirlenmiştir (European Commission, 2002, s.3). Bu yaklaşım, işyerinde meydana gelen değişiklikler, ortaya çıkan yeni riskler ve özellikle de psiko-sosyal etkenleri dikkate alarak işte kalitenin sağlanması üzerine kurulu geniş kapsamlı bir yaklaşımdır (Baloğlu, 2013, s.60).

AB’de 2002-2006 yılları arasında uygulanan İSG stratejisiyle iş kazası oranlarında önemli bir düşüş meydana gelmiştir. 2000-2004 yılları arasında ölümcül nitelikteki iş kazası oranlarında % 17, üç günden fazla işten uzak kalmayı gerektiren iş kazası oranlarında ise % 20 oranında düşüş yaşanmıştır. Bu pozitif eğilim, Komisyonu İSG konusunda cesaretlendirmiştir.

Ancak, 2002-2006 dönemine ilişkin İSG stratejisiyle ortaya çıkan sonuç olumlu görünse de, Avrupa’daki çalışma şartları üzerine yapılan araştırmalar, çalışan birçok işçinin hala işini kendi sağlığı ve güvenliği için bir tehdit olarak algıladığını göstermiştir. Yapılan araştırmalar, tüm Avrupa genelinde çalışan işçilerin yaklaşık % 28’inin mevcut ya da bir önceki işinden kaynaklı meslek hastalıklarından muzdarip olduğunu, % 35’ine yakınının ise sağlıklarının risk altında olduğunu düşündüklerini göstermiştir. Aynı zamanda, bu dönemde inşaat, tarım, taşımacılık ve balıkçılık gibi sektörler İSG yönünden tehlike arz etmeyi sürdürmekte ve İSG alanında tanımlanan birçok zorluk artan bir şekilde devam etmektedir. Bu zorluklar:

- Nüfus yapısındaki değişim ve çalışan nüfusun giderek yaşlanması,
- Avrupa’ya olan göçün giderek artması,
- İstihdam konusundaki yeni eğilimler,

olarak sıralanmıştır (European Commission, 2007, s.2).

Ayrıca, Programda İSG'ye yönelik birbirinden farklı yöntem ve yaklaşımlarla ilgili genel ifadelere yer verilmiş olması ve uygulamaya dönük tedbirlere yeterince değinilmemiş olması sosyal taraflarca eleştiri konusu yapılmıştır (Baloğlu, 2013, s.61).

### **3.5. İşte Kalite ve Verimliliğin Geliştirilmesi Stratejisi (2007-2012):**

Avrupa Komisyonu tarafından, 21 Şubat 2007 tarihinde yayımlanan "*İşte Kalite ve Verimliliğin Geliştirilmesi: Topluluğun 2007-2012 İSG Stratejisi*" başlıklı Eylem Programı'nda, iş kazası oranlarının % 25 oranında azaltılması ana hedef olarak belirlenmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için ise;

- Birlik mevzuatının uygulanmasını sağlamak,
  - Küçük ve orta ölçekli işletmeleri İSG alanındaki mevzuata uyum sağlamaları için güçlü bir şekilde desteklemek,
  - Yasal direktifleri işyerinde değişen koşullara uyarlamak ve daha basit ve anlaşılır hale getirmek,
  - Ulusal politikaların gelişimini desteklemek,
  - Yeni risklerin tanımlanmasında ve değerlendirilmesinde kullanılan yöntemlere son şeklini vermek,
  - Ulusal düzeyde İSG faaliyetlerine destek vermek,
- başlıca araçlar olarak belirlenmiştir.

Komisyon tarafından 2004 yılında, 89/391 EEC sayılı Çerçeve Direktif ve buna dayalı olarak çıkarılan Direktiflerin uygulamadaki başarısının araştırılmasına yönelik yapılan araştırma sonucunda, bu Direktiflerin özellikle İSG'nin ulusal düzeyde korunmasına önemli bir katkı yaptığı, ancak İSG alanında mevcut Birlik düzenlemelerinin, özellikle risk altında bulunan sektörler (küçük ve orta büyüklükteki işletmeler ve kamu sektörü gibi) ile iş kazalarına daha yatkın olabileceği düşünülenler (genç, esnek zamanlı ve daha az kalifiye çalışanlar) yönünden önemli eksiklikleri olduğu ifade edilmiştir. Bu alanlara yönelik olarak mevzuatta yapılacak iyileşmelerin iş kazası oranlarının düşürülmesine önemli katkı sağlayacağı ifade edilmiştir.

Bunun gerçekleştirilebilmesi için ise gerek Birlik düzeyinde gerekse ulusal düzeyde herkesin aktif bir çaba içerisinde olması gerektiği vurgulanmıştır.

Bunun yanında, Komisyon tarafından mevzuatla işyerlerine yüklenen ve İSG'ye yönelik belirlenmiş hedeflere ulaşılmasında herhangi bir etkisi olmayan gereksiz sorumlulukların azaltılması ve işyerlerinde meydana gelen değişikliklere uyumlu hale getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, İSG alanındaki bilimsel araştırmaların; risklerin tanımlanması, bu risklere yenilikçi yaklaşımlarla çözüm aranması ve politika belirleme sürecindeki önemine değinilerek, öncelikli araştırma alanlarının psiko-sosyal konular, kas ve iskelet rahatsızlıkları, tehlikeli maddeler, İSG yönetimi ve nanoteknolojiye dayalı riskler olarak belirlenmesi gerektiğinin altı çizilmiştir (European Commission, 2007, s.)

Ancak, Komisyon stratejisi, İSG'deki mevcut durumun analizi yapılmadan ve problemlerin temel nedenleri araştırılmadan belirlendiğini ve yapılması gereken öncelikli faaliyetlerin açık bir biçimde tanımlanmadığını savunan sosyal taraflarca eleştirilmiştir. Ayrıca, Komisyonun İSG'ye yönelik 2007-2012 stratejisi, 1978 yılından bu yana uygulanan stratejik yaklaşımların içerik yönünden en yoksunu olarak nitelendirilmiştir (Baloğlu, 2013, s.64).

## **SONUÇ**

AB'de İSG'ye yönelik ilk çalışmalar AKÇT'nin kuruluşuyla başlamaktadır. AKÇT'nin kuruluş amaçlarından bir tanesi de, kömür madenlerinde patlama veya yangın şeklinde ortaya çıkan kazaların azaltılmasıdır. Aynı zamanda, AKÇT döneminde İSG'de sosyal diyalogun sağlanması açısından oldukça önemli olan Maden Güvenliği Komisyonu kurulmuştur. Ancak, AKÇT'nin kuruluşundan 1972 yılında yapılan Paris Zirvesi'ne kadar olan dönemde, her ne kadar İSG'ye yönelik birtakım çalışmalar yapılsa da, önceliğin ekonomik kalkınmaya verilmesi ve bu nedenle sosyal politikaya ilişkin düzenlemelerin geri planda kalması sebebiyle İSG alanında büyük bir ilerleme kaydedilememiştir.

AB'de 1970'li yıllar sosyal politikanın ivme kazanmaya başladığı bir dönemdir. AB tarafından 1972 yılında yapılan Paris Zirvesi sonrasında ba-

ğimsiz bir Avrupa sosyal politikası oluşmaya başlamış ve 1978 yılında ilk Sosyal Eylem Programı uygulamaya konulmuştur. Paris Zirvesi'nden Tek Senedin kabulüne kadar olan dönemdeki ikinci eylem programı (1984-1988) ise, kaza ve tehlikeli maddelere karşı koruma; sağlık ve güvenlik bilgi ve eğitiminin geliştirilmesi; istatistikler; araştırma; kurumsal yönetim ve üye devletler ile AET ve diğer uluslararası kuruluşlar arasında sağlık ve güvenlik konusundaki işbirliğini geliştirmek konularında birçok yeni öneri sunmuş, ancak kabul konusunda istenilen başarı sağlanamamıştır. Bu durumun en büyük nedeni, işyerindeki tehlikeli kimyasallara maruz kalma düzeyinin tespit edilmesine ilişkin teknik zorluklar ve Konsey içinde oybirliği ilkesinin geçerli olmasıdır.

Birliğin İSG politikaları açısından 1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi oldukça önemlidir. Çünkü Avrupa Tek Senedi ile sosyal politikaya ilişkin konularda ağırlıklı oy çokluğu prensibi benimsenerek; Birliğin sosyal politika alanlarının geliştirilmesi açısından önemli bir adım atılmıştır. Tek Senedin kabulü sonrasında AB'de İSG'nin en temel belgeleri arasında yer alan 89/391/EEC sayılı Çerçeve Direktifi hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Tek Senedin kabulünden sonra, tek pazarın sosyal unsurlarla zenginleştirilmek istenmesi ve Topluluk vatandaşlarının çalışma ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi AB için politik bir amaç olmuştur. Bu amaçla, bir bildirge şeklinde kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı 18 Ekim 1961 tarihinde Torino'da Avrupa Konseyi üyesi ülkelerce imzalanmıştır. Avrupa Sosyal Şartı, İSG'nin yaşam hakkı ile ilişkilendirilmesi bakımından önem teşkil etmektedir. Daha sonra, Sosyal Şart'a uygun olarak hazırlanan ve üye ülkelerce de kabul edilen Sosyal Politika Anlaşması, 1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması'yla AB kurucu antlaşmalarına eklenmiş ve üye ülkeler Şart'ın kapsadığı tüm alanlardaki yükümlülükleri üstlenmişlerdir.

AB'de mevzuat doğrultusunda geliştirilen ve uygulanan stratejik yaklaşımların özellikle Tek Senedin yürürlüğe girmesinden sonra uygulanan eylem programlarında belirlenen hedeflere ulaşılmasında yetersiz kalması, yeni stratejik yaklaşımların aranmasına yol açmıştır. Bu doğrultuda, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan eylem programlarında, İSG alanındaki faaliyetlerin sadece mevzuata dayalı olarak sürdürülmesinin yetersizliği savunularak, mevzuat dışı önlemlerin de sürece dahil edilmesi gerektiği önemle vurgulanmıştır.



### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akın, L. (2005). İş Sağlığı ve Güvenliğinde İşyerinin Örgütlenmesi. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 54/1, 1-60.
- Alli, B. (2001). Fundemantal Principles Of Occupational Health and Safety. 2nd ed. Geneva: ILO Organization Office.
- Baloğlu, C. (2013). Avrupa Birliği ve Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Beceren, E., Kasalak, M. (2010). Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ve Üye Ülke Stratejilerinin 10 Hedef Kapsamında İstihdama Yönelik Uygulamaları. Ekonomi Bilimleri Dergisi. 2/2, 49-55.
- Bozkurt, V. (2001). Avrupa Birliği ve Türkiye. Bursa: VİPAŞ A.Ş.
- Çakır, M. (2004). Avrupa Birliği’nde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği. Türk Harb-İş Dergisi. 211, 66-68.
- European Commission (1995). Communication from the Commission on a Community Program Concerning Safety, Hygiene and Health at Work (1996-2000). 13 Ocak 2014 tarihinde <http://aei.pitt.edu/9779/> internet adresinden erişildi.
- European Commission (2002). Adapting to Change in Work and Society: a New Community Strategy on Health and Safety at Work 2002-2006. 13 Ocak 2015 tarihinde <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0118:FIN:EN:PDF> internet adresinden erişildi.
- European Commission (2007). Improving Quality and Productivity at Work: Community Strategy 2007-2012 on Health and Safety at Work. 13 Ocak 2015 tarihinde <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0062:FIN:en:PDF> internet adresinden erişildi.
- Ekonomi, M. (1997). Maastricht Antlaşması’ndan Önce Birliğin Sosyal Politikaları. Ankara: ÇMİS Yayını.
- Erdoğan, G. (2008). Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı. TBB Dergisi. 77, 123-165.
- Geyer, R. (2000). Exploring European Social Policy. New York: Blackwell Publishers.

- Günuğur, H. (2007). Avrupa Birliği. Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını.
- Hermans, S. (2001). Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyum. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını.
- Hollmen, J. (2009). AB Müktesebatı Uluslararası Semineri: İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çevre. Ankara: TİSK Yayınları.
- Kalyoncu, G. (2007). Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karluk, R. (1996). Avrupa Birliği ve Türkiye. İstanbul: İMKB Yayını.
- Kaya, F. (2007). AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye. Bütçe Dünyası, 2/24, 75-82.
- ILO (2005). Facts on Safety at Work. 15 Aralık 2015 tarihinde [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067574.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067574.pdf) internet adresinden erişildi.
- Özsuca, Ş., T. (2003). Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünleşme Teorisindeki Rolü: Tarihsel Gelişme ve Geleceğe İlişkin Beklentiler. Mülkiye Dergisi. 27/239, 325-343.
- Piyal, B. (2009). İş Sağlığı ve Güvenliğinde Türkiye'nin Avrupa Birliğine Uyum Sorunu. Ankara: Belediye-İş Yayınları.
- Uçkan, B. (2005). Avrupa Birliği'nde Sosyal Diyalog: Danışma Komiteleri'nden Çerçeve Antlaşmalara, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası. 55/1, 249-270.
- Yılmaz, F. (2009). Avrupa Birliği ve Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği: Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği Kurullarının Etkinlik Düzeyinin Ölçülmesi. Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.